

Armagno, Fernanda; Vigier, Hernán

Políticas Públicas de educación superior como herramienta estratégica para el desarrollo regional

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Cita sugerida:

Armagno, F.; Vigier, H. (2014). Políticas Públicas de educación superior como herramienta estratégica para el desarrollo regional. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4391/ev.4391.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Políticas Públicas de educación superior como herramienta estratégica para el desarrollo regional

Fernanda Armagno (UPSO, CIC) farmagno@gmail.com

Hernán Vigier (UPSO, UNS) hvigier@upso.edu.ar

Resumen

Dentro del contexto caracterizado por la emergencia de la *sociedad del conocimiento*, asistimos a la necesidad de comprender y analizar las formas de reestructuración universitaria que allí se generan y reproducen. La dinámica que propone el entorno emergente modifica las relaciones que vinculan la interacción entre el Estado, el sistema productivo y la Universidad. Por lo tanto, el rol central que adquieren las universidades en el mundo y, especialmente, la particularidad de la realidad educativa dentro del contexto latinoamericano, desemboca en la necesidad de redefinir los nuevos requerimientos de política pública en materia de educación superior¹.

Partiendo del supuesto que la educación universitaria es el ámbito donde se produce y distribuye el conocimiento, esta perspectiva busca explicar, desde un enfoque político-institucional, el proceso de elaboración de políticas públicas de educación superior orientadas a promover el desarrollo local. Para tal fin se tomará como caso de estudio la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO).

1. Introducción

En el presente trabajo se pretende llevar adelante un análisis exploratorio del proceso de creación de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO) como modelo de educación superior, que responde a las demandas y necesidades de *desarrollo* desde la perspectiva *local*. Con el objetivo de estudiar potenciales procesos de configuración de la educación universitaria, intentaremos comprender y analizar, desde un enfoque *institucional* y

¹ El sistema de educación superior en la Argentina constituye un conglomerado institucional complejo y heterogéneo, conformado por establecimientos de nivel terciario no universitario y por instituciones universitarias (Morduchowicz, Arango; 2007: 2).

sociopolítico de políticas públicas, la elaboración de un nuevo modelo de universidad en Argentina, a la luz de las transformaciones suscitadas a partir del advenimiento de la sociedad del conocimiento.

La justificación del presente estudio descansa en la necesidad de readecuación de las estructuras y alcances del sistema de educación superior en Argentina, como uno de los pilares fundamentales para incentivar y promover el desarrollo regional y local². De igual manera, como formas alternativas de proponer modelos de mayor equidad e inclusión social. Como bien se sabe, la forma y el funcionamiento que han adquirido nuestras universidades responden a un patrón específico de producción y distribución de conocimiento, que parten de principios tradicionales caracterizados por esquemas jerárquicos, donde la labor intelectual se ubica en la cúspide y queda desligada de responsabilidades y conflictos inherentes al conjunto de la sociedad (Rofman, 2006).

Sin embargo, en las últimas décadas, las diversas transformaciones que han sufrido las sociedades bajo los procesos que trajo consigo la posmodernidad y el fenómeno de la globalización, nos conduce a cuestionar y examinar la función de las estructuras universitarias tradicionales y su vinculación con este nuevo entorno. El quiebre de la previsibilidad tradicional de los procesos sociales y tecnológicos modifica el modo en que se imaginó que la universidad y la educación podrían ajustar sus procesos a los de la sociedad (Krotsch, 1993:3).

Bajo tales supuestos, y en pos de argumentar el rol que deberían asumir las universidades como actores involucrados en el desarrollo local, intentaremos explicar la manera en que la creación de un nuevo modelo de educación universitaria puede ser promovida mediante el proceso de elaboración de políticas públicas. Entendemos que las mismas se manifiestan como acciones intencionales que el gobierno, o el gobierno en unión con los actores de la sociedad económica y civil, llevan adelante por considerarlas idóneas para la realización de objetivos o solución de problemas. (Aguilar V., 2008: 6). Sin embargo, es relevante reconocer que tanto los individuos como las organizaciones sociales generan estrategias de acción colectiva para abordar sus asuntos

² La cuestión del conocimiento ha asumido un rol estratégico en el mundo contemporáneo en la medida en que, para su desarrollo, las sociedades dependen cada vez más de la producción y difusión de conocimientos en las áreas más diversas. Ya que las universidades siguen siendo el locus privilegiado para la producción del conocimiento, la existencia de sólidas instituciones de enseñanza superior es una condición indisoluble de la soberanía de las naciones (Ibíd., 14).

públicos: negocian, cooperan e intercambian en los intentos por resolver los problemas colectivos –el origen de las políticas– (Lindblom en Aguilar V. 1996: 53).

Bajo tales consideraciones, el presente trabajo pondrá énfasis en el análisis del proceso político que dio origen a la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste como producto de un conjunto de demandas que fueron configuradas a partir de los espacios de interacción “*desde abajo*”, es decir, desde la sociedad al Estado mediante la *política*. Esto nos direcciona a comprender y analizar los senderos de decisiones que fueron llevados a cabo por los diferentes actores del interior del sudoeste bonaerense (sociales y público-estatales), como así también el papel que desempeñó el gobierno de la provincia de Buenos Aires, todos ellos como participantes del proceso de creación institucional. El análisis buscará reconstruir de manera selectiva el proceso político institucional³ que origino la creación de la universidad. Esto implica observar las estructuras institucionales que operaron como marco que condiciona y forma los incentivos y las funciones de los distintos actores intervinientes en el proceso de formulación de políticas (PFP). El análisis del proceso de la política pública supone establecer, a priori, que la disputa entre los actores se desenvuelve en el marco de cierta distribución de poder y bajo la existencia de ciertas reglas de juego (Repetto, 2005)

Por lo tanto, el conjunto de acciones específicas que se orientaron a elaborar una alternativa de educación superior constituye el resultado de procesos políticos bajo un sistema de interacción de poderes público-estatales e intereses y otros actores intervinientes (Acuña, 2007). El producto de dicha interacción desemboca en la problematización de una cuestión que ingresó a la agenda determinando la manera de abordar su diseño e implementación.

En el estudio de las políticas públicas, los actores asumen un rol y una lógica de acción colectiva en tanto participan activamente del diseño, decisión e implementación de las mismas. Bajo tales consideraciones, buscaremos caracterizar las especificidades que adquiere la institucionalidad que enmarca a la educación superior del sudoeste bonaerense, en tanto escenario principal donde se encuentran establecidas las *reglas* y donde se desarrolla el *proceso* de toma de decisiones.

³ En este sentido, “los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser tan importantes como el contenido de las políticas mismas (...) Los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables” (Stein, Tomassi 2006).

Por lo tanto, y en función a esta perspectiva, buscaremos identificar los diferentes actores, sus intereses, recursos e ideologías y los marcos institucionales que se presentan como estructuras de incentivos y posibilidades para que los actores logren concretar sus objetivos.

En la búsqueda de indagar sobre aspectos claves y relevantes que permitan otorgar un sentido analítico al proceso de elaboración de la UPSO, intentaremos estructurar el desarrollo del presente trabajo a partir de los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cuáles fueron los fundamentos que llevaron a problematizar y cuestionar el rol de la educación superior como actor de promoción del desarrollo regional?
- ¿Quiénes fueron los actores relevantes que tuvieron capacidad de incidir y participar del proceso de creación de la UPSO transformando sus argumentos en estrategias concretas de acción?
- ¿Cuáles eran sus intereses? ¿Cómo se encontraron organizados (desde arriba o desde abajo)?
- ¿Cuál fue la estructura institucional que condicionó y determinó los incentivos de los actores?

A partir de estos interrogantes, se buscará recorrer un sendero exploratorio que permita analizar el proceso político institucional que desembocó en la puesta en marcha de un modelo distinto de universidad. Se buscará concluir que la creación de la UPSO responde a un proceso de negociación de actores que “desde abajo”, se organizaron estratégicamente a los fines de buscar soluciones a las cuestiones públicas que surgen en el marco de un proceso de interacción que se origina la re-significación de lo regional y local.

Desde esta perspectiva enfatizamos sobre las potencialidades de la educación superior como un instrumento para el *desarrollo*, consideramos relevante el análisis del proceso de toma de decisiones que implica la interacción de diferentes actores involucrados con su propia realidad territorial.

2. Los desafíos de la Universidad en el escenario global

En la presente sección dirigiremos nuestra mirada a describir brevemente las transformaciones globales que se han desencadenado en los últimos tiempos para

determinar el rol que adquiere el conocimiento y vincular los nuevos desafíos que enfrenta la universidad en la marco de las transformaciones emergentes. Es decir, para comprender las modificaciones en materia de política pública universitaria, consideramos necesario analizar brevemente los cambios suscitados a nivel global y para luego abordar sus impactos desde la perspectiva local⁴.

Bajo la dinámica que presenta la “sociedad del conocimiento” nos enfrentamos ante el fenómeno de la internacionalización de la educación superior. Partimos del supuesto que la reestructuración universitaria se convierte en un imperativo de los debates de las agencias internacionales, quienes proponen ciertas tendencias globales para el cambio (Tuñón, Wainerman; 2012: 1).

De esta manera, se han formulado conceptos y categorías teóricas que nos permiten explicar la complejidad de las transformaciones en el contexto global. Uno de los principales aportes fue desarrollado por Manuel Castells (1996, 1: 47) quien describe los cambios suscitados bajo la denominación de *sociedad del conocimiento* cuando expresa “forma específica de organización social donde la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se constituyen como fuente fundamentales de la productividad y el poder debido a las nuevas condiciones tecnológicas”.

Las características que presentan tales transformaciones involucran a las formas de producir y distribuir el conocimiento. En este sentido, Lyotard (1987: 3) afirma que la relación de los proveedores y los usuarios del conocimiento con el saber, tiende y tenderá cada vez más a revestir la forma que los productores y consumidores de mercancía mantienen con éstas últimas, es decir, la forma valor. El saber es y será producido para ser vendido, y es y será consumido para ser valorado en una nueva producción: para ser cambiado.

Estos condicionamientos estructurales continúan repercutiendo en la importancia de redefinir y readecuar el papel que cumplen las universidades en la lógica de la producción y el intercambio del conocimiento. Tal como argumenta Gibbons⁵ (1998: 2),

⁴ “Para definir la noción de lo “local” no hay otro camino que referirla a su noción correlativa: lo “global” (...) Nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inscripto” (Arocena, 2006: 41).

⁵ Este autor realiza una clasificación en función a la forma de producir conocimiento; denominando *modo 1* a aquellas universidades que se estructuran y vinculan bajo un modelo tradicional de carácter disciplinario, y *modo 2* a aquellas prácticas cognitivas y sociales que cuentan con características propias y

las universidades aún cuentan con un lugar privilegiado en el sistema de producción de conocimiento, pero sus actuales estructuras no disponen de la suficiente flexibilidad para adecuarse a los modos emergentes de producción de conocimiento y a las demandas de los nuevos usuarios. Estos modos emergentes abarcan una gran variedad de productores de conocimiento que no se hallan contenidos en el aislamiento universitario tradicional, sino que frecuentemente han estado vinculados a los emprendimientos del mundo económico. Tal fenómeno repercute no sólo en la investigación, sino también en la docencia; en tanto que el conocimiento ya no se encontrará sólo en la literatura clásica de estudio y la docencia se desarrollará en su contexto mismo de aplicación (*ibídem*).

Por su parte, dichas transformaciones suscitadas en el escenario mundial se traducen en países latinoamericanos bajo los condicionamientos del legado histórico institucional originado en la universidad hispanoamericana de elite, tradicional, y asociados al poder centralista de la educación. Evidenciando, de esta manera, una carencia institucional para responder a las nuevas demandas sociales y de democratización del acceso que el nuevo contexto sugiere (Fliguer, 2010). Además, los procesos de globalización económica sustentados en el uso intensivo de innovación tecnológica, desencadena una nueva división del trabajo académico generando impactos asimétricos sobre regiones y países.

A pesar del sendero que queda por recorrer, especialmente en la realidad Argentina, subrayamos la centralidad y vigencia que continúan teniendo las universidades, en tanto agencias estratégicas encargadas de ejecutar procesos creativos de formulación académica y científica, promoviendo su interacción dinámica con las nuevas realidades (Gibbons, 1994).

Las particularidades que arroja el mencionado entorno global evidencian los desafíos que enfrentan los actores involucrados en la elaboración de política pública de educación superior en nuestro país, orientados hacia la reconfiguración de la estructura y funcionamiento de nuestras universidades en pos de coordinar sus acciones hacia las nuevas demandas territoriales. En este sentido, Gibbons (1994) introduce el “nuevo modelo de generación de conocimiento”, buscando subrayar la relevancia del contexto en tanto aspecto clave para la construcción y orientación social del conocimiento. Según

con la coherencia suficiente para que surja un nuevo modelo de producción.

este autor, son cinco los atributos que lo definen: (i) conocimiento generado en el contexto de su aplicación e implicaciones; (ii) esfuerzo transdisciplinario; (iii) diversidad de actores y organizaciones; (iv) reflexividad y compromiso sociales; y (v) control social ampliado de la calidad y relevancia.

Siguiendo estas consideraciones, resaltamos la necesaria direccionalidad que deben enfrentar los sistemas de educación superior, orientada hacia un escenario diferente que resignifique el papel de las universidades. La configuración del nuevo rumbo requiere una clara definición de alternativas de acción y el encauce de reformas explícitas que otorguen sentido a los cambios en concordancia con los contextos propios de cada experiencia nacional (Landinelli, 2009).

3. *La problematización del desarrollo, la universidad como solución*

En el presente apartado se caracterizarán las principales particularidades del sudoeste de la provincia de Buenos Aires en el intento de comprender, desde el plano local, las especificidades contextuales donde se desenvuelve el proceso de elaboración institucional que culminará en una acción concreta: la creación de la Universidad Provincial del Sudoeste.

En este sentido, aquí destacamos que la creación de una nueva estructura de educación superior responde a una problemática específica, la misma radica en la necesidad de promover el desarrollo armónico y sostenible de la región del sudoeste de Buenos Aires.

En la sección anterior, se desarrolló un breve repaso de las transformaciones suscitadas en los últimos tiempos a escala global, denotando la necesidad de reconfiguración de la universidad –en tanto ámbito de producción de conocimiento– a las nuevas dinámicas que el nuevo tipo de sociedad presente. Bajo tales condicionamientos globales, entendemos que las diversas realidades locales no se encuentran exentas de dichas transformaciones, sino que enfrentan el desafío de configurar ámbitos de educación superior ligados a su propio contexto de aplicación del conocimiento⁶

Por esto motivo, aquí se llevará adelante un repaso de características del entorno mediante una lectura desde la particularidad de la región, para comprender luego la

⁶ Este desafío se orienta, claramente, a la *modalidad dos* propuesta por Gibbons. No obstante, es pertinente resaltar que ninguno de sus modelos puede considerarse de manera absoluta, aunque el *modo dos* intenta provocar el debate para cuestionar la inercia de las universidades tradicionales, sacarlas de la situación cómoda y autorreproductiva y plantear una alternativa más pertinente (Arocena, 2006: 55).

dinámica de los factores intervinientes en la delimitación de la cuestión problematizada y su solución.

Si bien el proceso político institucional de creación de la UPSO será analizado en la siguiente sección, aquí se advierte que el mismo se encuentra condicionado por un escenario que involucra los aspectos socioculturales y económico-productivos de la región del sudoeste bonaerense (SOB). La comprensión de las características propias del territorio se constituye como el aval que fundamenta la interacción entre los diversos actores que participaron en la creación de la universidad. Esto refleja la existencia de lazos de pertenencia de los mismos respecto al espacio geográfico en cuestión, denotando su mapa cognitivo⁷ sobre el cual diseñan y otorgan sentido a sus estrategias colectivas.

Por lo tanto, la identificación de los mismos se constituye como un factor que promueve la necesidad de articular los alcances de la educación universitaria al servicio de dicha región. De este modo, se afirma que la reconfiguración de la educación superior se constituye como un factor determinante al momento de generar y movilizar las potencialidades del territorio, es decir, se entiende a la universidad como un determinante fundamental para el desarrollo local⁸.

La región del SOB se encuentra comprendida por un grupo de ciudades cabeceras de distritos que no superan los sesenta mil habitantes, con excepción de la ciudad de Bahía Blanca que se presenta como el principal centro urbano de la región. El conjunto de ciudades mencionadas –apartando ésta última– basan su actividad económica principal en la producción agrícola-ganadera habiendo encontrado algunas pocas posibilidades de diversificar sus actividades productivas. Tal condicionamiento inhibe las alternativas de ampliar las estructuras del mercado laboral de la población urbana y rural, generando consecuencias negativas que se ponen de manifiesto en la falta de inversión productiva,

⁷ El mapa cognitivo hace referencia a las ideas/entendimiento en tanto condición de existencia de “actor”. No todos los grupos afectados por una decisión política se constituyen como actores. Algunos grupos, aunque tengan intereses en el contenido de una decisión, no alcanzan esa condición. El alcance del estatus de actor está condicionado, a su vez, por el contenido de las reglas y capacidades de organización que desarrollan los diversos grupos sociales. Explicar la naturaleza del actor y la lógica de su comportamiento demanda incorporar tres elementos al análisis: i) sus intereses; ii) sus recursos/capacidades; iii) sus ideas/entendimiento (Acuña, Repetto; 2007:9).

⁸ En el presente argumento hablamos de lo local para hacer referencia al conjunto de localidades que conforman la región del sudoeste de la provincia de Buenos Aires.

carencia de servicios e infraestructura y, fundamentalmente, en los acentuados procesos migratorios al interior del SOB.

Dichos efectos migratorios adquieren correspondencia con la significativa atracción que posee el conjunto de localidades urbano rurales hacia su metrópoli regional, Bahía Blanca. La relevancia de ésta última, no sólo se debe a su perfil industrial y comercial, sino también se convierte en el centro universitario más importante de la región en tanto es sede de la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). De este modo, las ventajas comparativas respecto de esta ciudad en relación al resto de las localidades del SOB, establece una brecha considerable respecto a las oportunidades de los jóvenes que desean buscar su desarrollo personal, ya sea en términos académicos y/o laborales.

Es decir, las características que presenta este escenario generan fuertes incentivos en los jóvenes para decidir radicarse en Bahía Blanca, o en centros urbanos como Buenos Aires, La Plata o Mar del Plata. En muchos casos, esta migración de jóvenes se ve acompañada por su núcleo familiar, quienes deciden radicarse en el lugar de estudio de sus hijos, y que raramente regresan a sus ciudades de origen (Vigier, H. 2002a).

Las consecuencias de tales acontecimientos impactan negativamente en las realidades de los pequeños municipios urbano-rurales del SOB, las mismas se reflejan en el envejecimiento del promedio de la población, la fuga de recursos monetarios desde la región del SOB hacia los centros urbanos con presencia universitaria y, por último, la progresiva pérdida de recursos humanos con potencial de desarrollo de proyectos y agregación de valor en la región. Estas cuestiones han sido consideradas como variables vitales para sostener y promover el desarrollo⁹ productivo de las localidades afectadas.

Frente al progresivo aumento de estas condiciones que actúan en detrimento del desarrollo armónico de la región del SOB, surge la iniciativa por parte actores locales organizados “desde abajo” de movilizar sus estrategias y recursos para crear un espacio de educación universitaria en la región: la Universidad Provincial del Sudoeste.

⁹ Entendemos el concepto de desarrollo “en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, (...) endógeno, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio” (Boiser, 2002 y 2003c, en Boiser 2006: 70).

Por lo tanto, y bajo los objetivos de generar un impacto significativo, se realiza el diseño de la universidad proponiendo un modelo educativo que buscaba combinar un programa de educación superior deslocalizado. Este proyecto consistente en el dictado de una carrera distinta por localidad, con el complemento de la incubación de proyectos y emprendimientos que surjan de la iniciativa de los alumnos o graduados, se orientó a formar graduados con perfil emprendedor en áreas vinculadas al interés regional. Luego, en una segunda instancia, se puso en práctica una lógica educativa diferente, la misma se orientaba a la formación de graduados con herramientas y conocimientos específicos a los fines de idear e implementar sus propios proyectos (Vigier, Partal y otros; 2006).

4. Análisis político-institucional del proceso de creación de la UPSO

En el intento de adaptar la propuesta metodológica que Acuña y Repetto (2007) proporcionan para el análisis institucional de políticas, buscaremos comprender y explicar el proceso político que permeó las diversas instancias de elaboración del modelo de educación superior aquí presentado. Para tal fin se procederá a identificar las variables necesarias que intervinieron en el mismo, focalizando puntualmente sobre el rol que desempeñaron los *actores e instituciones*.

Analizar el proceso de creación de la UPSO nos conduce a identificar y explicar el conjunto de acciones llevadas a cabo por diferentes actores, tanto público-estatales como de la sociedad civil, condicionadas bajo un marco institucional específico que posibilitó, en términos de incentivos y restricciones, la interacción entre aquellos para crear una nueva organización de educación superior.

Como se ha descripto en el apartado anterior, la UPSO surge dentro del contexto demográfico territorial de la región sudoeste de la provincia de Buenos Aires (SOB) frente a la necesidad de promover, desde la educación universitaria, el desarrollo armónico en la región. Fue creada en el año 1994, a partir de la Ley Provincial 11.465, su modificación Ley Provincial 11523, y puesta en funcionamiento mediante el Decreto 3173 en el año 2000.

Como bien reflejan tales evidencias temporales, desde su creación hasta su puesta en marcha, permaneció como una iniciativa sin ser implementada debido a la imposibilidad

de resolver los problemas de equilibrio¹⁰ suscitados durante un considerable lapso de tiempo. Por lo tanto, consideramos pertinente aclarar que el análisis del proceso de creación de la UPSO en términos integrales, será desarrollado en un estudio a futuro con la finalidad de profundizar con mayor exhaustividad la explicación de nuestro caso¹¹.

Por ello, se realizará un recorte del mismo que tomará como punto de partida el momento de su reinserción en la agenda pública¹². Es decir, se comenzará a explicar la dinámica de interacción entre los actores que, por segunda vez, lograron problematizar la necesidad de expandir los alcances de la educación superior a la zona de influencia de la ciudad de Bahía Blanca (el SOB).

Esta “segunda problematización” se concretó inicialmente a partir de la implementación de un programa específico de educación que durante un período de tiempo ha ido preparando el sendero para que, años más tarde, se haga efectiva la implementación de la Universidad Provincial del Sudeste.

Por lo tanto, el origen del proceso será la puesta en marcha del programa de educación universitaria de alcance zonal (PEUZO) creado en 1997 desde la Secretaría General de Relaciones Institucionales y Extensión Universitaria (SGRIEU) de la Universidad Nacional del Sur (UNS). El mencionado programa fue aprobado por unanimidad de los integrantes del Consejo Superior Universitario de la UNS y reflejaba en su esencia los intereses y objetivos de la SGRIEU: fortalecer lazos con la región del SOB, colaborar en su desarrollo socioeconómico y brindar estructuras para el desarrollo de proyectos y emprendimientos.

¹⁰ El equilibrio del marco institucional puede ser alterado por diversos actores que no aceptan las condiciones de inclusión/exclusión que proponen las reglas. Diferentes estrategias dominantes resultarán en el logro o frustración del objetivo.

¹¹ El presente estudio de caso se encuentra en el marco del proceso de elaboración de la Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Por lo que allí se realizará una exploración exhaustiva del mismo y un desarrollo pertinente respecto a la metodología y el marco teórico, etc.

¹² Debemos establecer la diferencia entre “agenda pública” y “agenda de gobierno”. Mientras que esta última “refiere al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más precisamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que deben actuar”. La *agenda pública* contiene todas las cuestiones socialmente problematizadas por los actores sociales o la comunidad en su conjunto perciben como legítimas para que la autoridad gubernamental actúe mediante estrategias necesarias para encontrar soluciones. (Aguilar V.; 1993, 29).

La aprobación de la resolución universitaria 110/97 representa la elaboración del marco institucional¹³ inicial en el cual se encuadra el proyecto educativo en cuestión. El mismo posibilitó, hacia la segunda mitad del año 1997, la puesta en marcha del PEUZO en la ciudad de Tres Arroyos como Programa de la UNS, financiado con recursos propios de esta universidad.

En este contexto, se identifica a la resolución 110/97 como la primera evidencia institucional de la reinserción en la agenda pública, en el proceso de creación de la UPSO. Desde el enfoque teórico propuesto, son las instituciones las encargadas de estructurar y moldear los incentivos para concretar intercambios y la interacción entre los actores. Esto permite reducir la incertidumbre y generar un ambiente proclive a la coordinación, bajo los supuestos de expectativas recíprocas entre los actores (Acuña, Repetto; 2007: 7).

Por lo tanto, siguiendo a estos autores, se aplicará la clasificación institucional propuesta según su función del nivel de domino del marco institucional. Así, se identifica a la resolución 110/97 como Regla de primer nivel (R1), dado que la misma se encuentra relacionada con resultados o contenidos específicos del Programa. En equilibrio, esta regla es tomada como dada: los actores maximizarán sus intereses implementando estrategias en función de sus recursos, ideología, intereses, y la estructura de opciones definida por la credibilidad de la regla. De este modo, las R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos sobre temas puntuales (*ibídem.*, 2007:8).

En esta primera etapa, que denominaremos *tiempo 1*, se concibe a la resolución 110/97 (PEUZO) como el marco institucional (R1) que estructuró la interacción entre los actores involucrados: la SGRIEU y la UNS (actor que moviliza los recursos para financiar la implementación del Programa). Vale aclarar que, si bien el primer actor mencionado constituye una Secretaría dependiente de la UNS, en esta instancia se lo considera como un actor separado de la misma, dado que reúne los atributos necesarios para ser considerado como tal: movilizó sus estrategias en función de su ideología, recursos y capacidades. De manera contraria, no se considera actor al Municipio de Tres

¹³ Hacer referencia al marco normativo no sólo supone contemplar al conjunto de reglas formales, sino también deben estar incluidas aquellas reglas informales que implican un entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por aquellas reglas formales, o las contradiga (Acuña, Repetto; 2007).

Arroyos en tanto no reflejó tales características para organizarse estratégicamente. En este caso, Tres Arroyos se constituyó, únicamente, como una comunidad receptora de un Programa de educación.

Tras haber implementado el Programa, a fines del año 1997, legisladores y funcionarios del Municipio de Pigüé, el Corredor Productivo del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires (CPSOPBA) y la SGRIEU, se incorporaron bajo la regulación vigente para discutir los detalles de la extensión de la experiencia de la UNS en Tres Arroyos hacia otras tres ciudades del SOB desde el inicio de 1998. La incorporación de éstos nuevos actores se concreta acordando que la financiación durante ese año para Pigüé, Patagones y Punta Alta, estará a cargo del CPSOPBA; la de las actividades en la sede inicial, que corresponde a otro Consorcio Intermunicipal queda a cargo casi en un 80% del Municipio de Tres Arroyos, y la incorporación de APRESTA¹⁴ se hace cargo de algo más del 20% del total anual.

Esta modificación de la dinámica inicial, aquí encuadrada en la denominación *tiempo2*, se cristaliza con la incorporación de nuevos actores bajo el marco institucional vigente que establecía el Programa. Pero, si bien no representa una modificación de la R1 formal (110/97), implica una modificación en la institucionalidad informal del Programa: se acordó la incorporación de nuevos actores beneficiarios de sus alcances, negociando la nueva dinámica funcional que no se encontraba contemplada en la formalidad del marco institucional original.

De esta manera, el Programa de extensión académica PEUZO continuó su curso durante el año 1998 con el dictado de gran parte de las materias de primer año correspondiente a varias carreras dictadas por la UNS en Bahía Blanca, llevadas a cuatro municipios de la región: Patagones, Punta Alta, Tres Arroyos y Pigüé. Dichas materias eran dictadas, en todos los casos, de manera presencial por docentes propios de la UNS; mientras que los estudiantes inscriptos en cada una de las localidades fueron considerados, desde el primer momento, alumnos de pleno derecho de esta universidad. Esta experiencia se constituyó como el primer antecedente para comenzar a perfilar un proyecto de educación presencial en otras localidades para la UNS, dado que permitió adecuar mecanismos administrativos y evaluar en la práctica la disponibilidad de recursos

¹⁴ Asociación Pro Estudios Superiores de Tres Arroyos

humanos interesados a participar en la docencia dentro de este tipo de actividades (Vigier, Partal, Savoretti; 2005).

A fines de 1998, y persiguiendo el objetivo esencial que se basaba en contribuir al desarrollo armónico de la región, este proyecto de extensión comenzó a tener mayores repercusiones ampliando su llegada a un número más elevado de localidades dentro del SOB. En esa instancia, se plantea el dictado de carreras propias con perfil emprendedor y se concreta la firma de un convenio entre la UNS, los Municipios de Pigüé, Patagones y Cnel. Rosales, y el CPSOPBA. El mismo establecía que durante cuatro años la UNS dictara en cada ciudad una tecnicatura Universitaria de tres años a dos promociones de alumnos, las cuales estuvieron financiadas por los municipios intervinientes y el CPSOPBA (Vigier, Partal 2002: 5-6).

Esto implicó, en un *tiempo*³, la negociación de una nueva modificación institucional, en este caso de las reglas formales. Tal modificación se hizo visible a partir de la firma del mencionado convenio que re-estableció las pautas y los límites (nuevas reglas de juegos) reconocidos por los actores involucrados (los que ya estaban y los que se incorporaron) bajo a la órbita del Programa.

Esta nueva forma del PEUZO amplía el número de actores involucrados, llegando a ser once los municipios que reconocieron en el proyecto un posible potencial para promover la formación universitaria de sus comunidades, los mismos fueron: Pellegrini, Saliquelló, Puán, Médanos, Patagones, Punta Alta, Cnel. Dorrego, Tres Arroyos, Cnel. Suárez y Gral. Lamadrid.

Hacia 1999, se firmó un convenio “ad referéndum” del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, entre la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia (DGCyEP), la UNS y el CPSOPBA, donde se aprobó el preacuerdo entre la UNS y el CPSOPBA para la puesta en marcha de la UPSO. Con base a este convenio, en Septiembre del año 2000, se firma el Decreto 3171/00 en el cual se designa al Delegado Organizador de la UPSO como Programa de Escuelas y se lo faculta a conformar el Consejo Asesor y redactar el Estatuto Académico en conjunto con la UNS y el Corredor Productivo del Sudoeste¹⁵.

¹⁵ CONEAU. "2013 - Año del Bicentenario de la Asamblea General Constituyente de 1813"

En noviembre del 2002, el Consejo Asesor constituido de la Universidad Provincial del Sudoeste, entrega al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el proyecto de Estatuto Académico, para que sea sometido a la aprobación del gobierno provincial.

En Junio del 2004, el Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Dr. Felipe Solá aprueba el Decreto 1139/04, estableciendo que la Universidad Provincial del Sudoeste se vinculará, a través de la Dirección General de Cultura y Educación, aprobando su Estatuto Académico, Organigrama, Misiones y funciones y Régimen del Docente. Sin embargo, debido a una prórroga en el presupuesto del año 2005, la UPSO comienza a funcionar efectivamente como organismo autárquico y descentralizado en el año 2006.

Finalmente, bajo el encuadre de un *tiempo 4*¹⁶, se contemplan las últimas modificaciones al marco institucional formal que inicialmente se originó con la resolución del Consejo Superior de la UNS. Mediante un proceso de negociación e intercambio entre sus actores que culminó con una estrategia colectiva concreta: la implementación de una Universidad diseñada en función a los requerimientos del territorio del SOB.

El Decreto 1139/04 que aprueba la puesta en marcha de la universidad, puso en funcionamiento las Leyes Provinciales 11.465 y 11.523, que inicialmente dieron identidad a la misma, permitiendo que la UPSO empiece a funcionar como un organismo autárquico y descentralizado. Esto significó, la nueva creación de un marco institucional formal que ya no estará dentro de la órbita de las R1, si no que se encuentra bajo las R2. Las reglas de segundo nivel, determinan aquellas reglas que determinan resultados específicos (R1) (Acuña, Repetto; 2007: 9). Las R2, identifican tomadores de decisiones y las formas en que éstos deciden las reglas de menor nivel. Por lo tanto, la institucionalidad que determina el funcionamiento de la UPSO corresponde a este tipo de nivel en tanto se constituye como un organismo determinado por un marco institucional específico con capacidad de crear reglas de menor nivel (R1).

El análisis de este caso arroja, con cierta claridad, los alcances institucionales (tanto formales como informales) de esta iniciativa educativa, en tanto constituyeron un importante incentivo para orientar las estrategias de los actores de la sociedad civil,

¹⁶ En este contexto, se advierte que el análisis de ésta última etapa será oportunamente desagregado en abordajes futuros para una exhaustiva comprensión del proceso.

estatales locales y provinciales hacia la elaboración de un nuevo modelo de universidad. Durante el proceso de creación de la UPSO fueron sucesivos los marcos institucionales que se fueron produciendo y reproduciendo en base a los intereses y recursos de los actores involucrados. Los mismos permitieron lograr acciones estratégicas coordinadas mediante la movilización de sus recursos e ideología, permitiendo orientar su conducta en función de concretar sus objetivos.

5. Conclusiones

Mediante el análisis institucional del proceso de elaboración de la UPSO buscamos contribuir, en términos argumentativos y analíticos, a las posturas que sostienen la necesidad de readecuación del modelo tradicional de educación superior en Argentina. Entendemos que el rol que desempeñan las universidades en tanto actores estratégicos para promover el desarrollo, deben ser reformulados considerando las continuas transformaciones suscitadas a lo largo de las últimas décadas.

Desde el presente argumento, entendemos que relativizar la certeza que encarna el ideal de universidad tradicional contribuye al desafío de seguir aportando estudios que sustenten el desarrollo de supuestos de heterogeneidad en materia de educación superior. Esto significa, generar la posibilidad de extender sus alcances y revitalizar su rol activo, comprometido y vinculado con su realidad territorial.

La elección del marco teórico propuesto permitió abordar sobre nuestro caso de estudio para verificar y enfatizar la importancia del proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas, haciendo foco en la relevancia de los actores y su vínculo directo con el entorno territorial. Esto implicó, a su vez, desentrañar un sendero guiado por una lógica inductiva que permitió permear las acciones de los mencionados actores con aspectos característicos del contexto específico en el que se encontraban inmersos. Esto también nos permite evidenciar la relevancia de los diversos aspectos idiosincráticos que intervinieron en la formulación del proyecto educativo, como son la historia, características de la población, entorno económico productivo, líderes políticos, etc.

Desde un acercamiento sociopolítico, el abordaje a nuestro caso de estudio nos ha permitido contribuir a la perspectiva que reivindica la relevancia de la creación de

políticas endógenas y de corte heterodoxo que persigan principios de gobernabilidad. Entendida esta última como la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante a las demandas y problemáticas sociales (Jiménez B., 2008:3).

La incorporación de la mirada sociopolítica al análisis de políticas públicas introduce la reflexión que surge a partir del eje gobernabilidad/gobernanza. Varios aportes académicos establecen que existe una relación causal entre ambos conceptos, afirmando que la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza. Según los mismos, es la gobernanza la que provee el marco institucional de las reglas de juego que hacen posibles las interacciones e intercambios donde se pueden ejercer efectivamente las capacidades de gobierno (Prats, 2003; Aguilar, 2007; Jiménez, Ramírez y Roncario, 2007 en Jiménez B. 2008)¹⁷.

Bajo tales supuestos, coincidimos con el argumento de Acuña (2007: 7) en tanto destacamos la idea que la gobernabilidad no se logra con la aplicación de recetas universales homogéneas sobre realidades diversas. Debido a que las variables en juego (tipo de sociedad civil, capacidades y características de sus actores, capacidades y características de los marcos institucionales del aparato gubernamental estatal, entre otros) variarán su valor según las especificidades de cada sociedad. “La gobernabilidad apunta a la capacidad de implementar una política educativa que pueda ser sustentable intertemporalmente” (ibídem, 8).

Bibliografía

Acuña, C. H. (2007) “La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento”. Seminario Internacional *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*. CEPP

¹⁷ Estos autores proponen integrar el papel de las instituciones a la problemática de la gobernabilidad. Asumiendo que la gobernabilidad está condicionada por patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan. Es decir, la gobernanza está vinculada a procesos de interacción social regidos por las instituciones, mientras que la gobernabilidad pasaría a ser algo más amplio que el desempeño gubernamental, que involucra al sistema sociopolítico a gobernarse a sí mismo (Jiménez B., 2008: 7).

- Acuña C. H, y Repetto F. (2007) “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. Documento de trabajo N° 44, Dpto. de Humanidades. Universidad de San Andrés.
- Aguilar Villanueva L. (2008) “Marco para el Análisis de las Políticas Públicas”
- Aguilar Villanueva, L. (1993) “La implementación de las políticas” Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Aguilar V. (1996) “La hechura de las políticas públicas”. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Arocena, J. (2006) “Globalización y diversidad: un desafío para el desarrollo local” En A. Rofman: Universidad y desarrollo local.
- Boisier, S. (2006) “Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad región” Estudios sociales (Hermosillo, Son.).
- Castells, Manuel 1996 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid, Alianza, 2000. 2001 *La galaxia Internet*. Barcelona, Plaza & Janés, 2001.
- Fliguer, N. (2010) “Fundamentos de las políticas públicas en Educación Superior. Problematicación de las políticas de expansión en Argentina”. Revista Científica de UCES. Vol. XIV N°2, Primavera 2010.
- Gibbons, M. (1998) “La relevancia de la educación superior en el siglo XXI” Paris. UNESCO World Conference on Higher Education. Traducción de Perrone, N. (2003). Revista de la Maestría de la Salud Pública ISSN.
- Jiménez, B. W. (2008) “El enfoque de políticas públicas y el estudio sobre gobierno. Propuestas de encuentro”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°41. Caracas.

- Krotsch, 1993 Krotsch, Pedro 1993 “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?”, en *Revista Sociedad* Nro. 3, Buenos Aires.
- Landinelli, J. (2009) “Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe”. En *Tendencias de la educación superior en América Latina*. IESALC-UNESCO.
- Lyotard, F. (1987) “La condición posmoderna” Editions de Minuit Ediciones Cátedra S.A. Madrid
- Morduchowicz, A., y Arango, A. (2007). “Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina”. Recuperado en 2010 de: www.iipe-buenosaires.org.ar
- Porras, J., Vigier, H., Partal, C., & Savoretti, A. (2006). El rol de la UPSO en los Programas de Desarrollo Local del Sudoeste Bonaerense. *VIII Seminario Nacional de Redmuni, Gobierno Local y Ciudadanía, Viedma, Río Negro*, 5-6.
- Repetto, F. (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina” en Repetto Fabián (ed.) en *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo en América Latina*. INDES, Guatemala.
- A Rofman, A Villar (2006) “Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate” Espacios. Buenos Aires
- Stein, E.; Tommasi, M.; Koldo Echevarría; Eduardo, Lora & Marke Payne (comps.), (2006) “La política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006”, BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies- Harvard University & Planeta, Boston y Buenos Aires.
- Tuñón, C. y Wainerman C. (2012) “Políticas Públicas de posgrado. Dificultades para su evaluación”. VII Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata.

Vigier, H. Partal, Locatelli, J. y Porras, J. (2002) “Desarrollo interinstitucional de un programa de educación regional a medida” Universidad Provincial del Sudoeste. En biblioteca.municipios.unq.edu.ar